Gemeente Amsterdam

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Amsterdam.

Nr. 104311
28 juli
2016

Instemmen met de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het verslag van de Rekeningencommissie over de jaarrekening 2015 (2016, nr. 182/489)

Nummer 182/489

Publicatiedatum 24 juni 2016

Agendapunt 10

Datum besluit B&W 31 mei 2016

Onderwerp

Instemmen met de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het verslag van de Rekeningencommissie over de jaarrekening 2015

De gemeenteraad van Amsterdam

Gezien de voordracht van burgemeester en wethouders van 31 mei 2016 (Gemeenteblad afd. 1, nr. 489);

Gelet op de Gemeentewet artikel 197; Gemeentewet artikel 198; Gemeentewet artikel 156, tweede lid, aanhef en onder d; Gemeentewet artikel 213, vierde lid.

Besluit:

1. in te stemmen met de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders op het Verslag van de rekeningencommissie over de Jaarrekening 2015
2. Kennis te nemen van de notitie inzake het opvolgen van door de Rekeningencommissie in voorgaande jaren gedane aanbevelingen.
   Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd
   in zijn vergadering op 22 juni 2016.

De plv. voorzitter

E.Ünver

De raadsgriffier

mr. M. Pe

Verslag van de rekeningencommissie over de jaarrekening 2015 van de gemeente Amsterdam

I.Inleiding

Hierbij doet de rekeningencommissie verslag van haar bevindingen uit het onderzoek naar de jaarrekening 2015 van de gemeente Amsterdam en het financieel beheer en doet zij aanbevelingen ter verbetering.

Taak rekeningencommissie

De rekeningencommissie adviseert de gemeenteraad over de vaststelling van de jaar¬rekening. Daartoe voert zij jaarlijks onderzoek uit naar de getrouwheid (zijn de cijfers betrouwbaar) en de rechtmatigheid van het financieel handelen (is gehandeld volgens financiële wet- en regelgeving, waaronder het budgetrecht van de raad en Europese aanbestedingswetgeving). Ook doet de rekeningencommissie aanbevelingen om het financiële beheer te verbeteren. Financieel beheer is te definiëren als het stelsel van interne beheersing dat ten grondslag ligt aan de jaarrekening. Onderdelen van dit stelsel zijn de governance (inrichting van een goed bestuur/management) , het risicomanagement, de controlfunctie

(kaderstellende, adviserende, signalerende en toetsende functie), interne controles en beheersmaatregelen in de processen.

De rekeningencommissie is een a-politieke commissie. De uitkomsten van het onderzoek en de aanbevelingen worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Aanbevelingen aan de raad zijn in dit verslag opgenomen in een blauw tekstvak.

Werkwijze rekeningencommissie

Het onderzoek naar de gemeenterekening vindt plaats met behulp van het Generaal Verslag over de controle van de jaarrekening van de auditdienst ACAM. Ook heeft de rekeningencommissie gebruik gemaakt van de verslagen over de controle die per cluster (Sociaal, Ruimte en Economie, Dienstverlening en Informatie, Bedrijfsvoering en Stadsdelen) zijn opgesteld. De accountants hebben hun verslagen inhoudelijk toegelicht aan de rekeningencommissie. Daarnaast heeft de commissie nadere informatie ingewonnen en zoals gebruikelijk met enkele collegeleden en met de gemeentesecretaris en de concerncontroller gesproken. De rekeningencommissie doet conform de verordening in beslotenheid haar onderzoek. De enquêtecommissie naar de financiële functie Amsterdam 2002-2014 heeft echter geanalyseerd dat dit de afstand tot de politiek kan vergroten. De rekeningencommissie zal na het zomerreces daarom een voorstel doen om de verordening aan te passen, zodanig dat vanaf de jaarrekening over 2016 de gesprekken met de bestuurders openbaar zullen zijn.

De rekeningencommissie heeft zich net als vorig jaar beperkt in het aantal aanbevelingen om de haalbaarheid en effectiviteit ervan te vergroten. Naar aanleiding van de adviezen van de enquêtecommissie is daarbij ook de gewenste opvolgingstermijn uitgewerkt. Ten behoeve van een scherpere formulering zijn bovendien de aanbevelingen puntsgewijs opgenomen. Het is aan de gemeenteraad om de aanbevelingen over te nemen en deze door middel van een raadsuitspraak te bekrachtigen. Hiertoe zijn de aanbevelingen opgenomen in de voordracht bij dit verslag.

Opbouw verslag

In hoofdstuk II van dit verslag geeft de rekeningencommissie advies over de vaststelling van de gemeenterekening 2015. Hoofdstuk III bevat aanbevelingen ter verbetering van het financiële beheer in het algemeen en aanbevelingen voor de komende jaarrekeningen. In hoofdstuk IV komt het ontvlechtingsproces in 2015 aan de orde, zoals in de laatste gemeenteraadsvergadering van 2015 aan de rekeningencommissie is verzocht. In hoofdstuk V rondt de commissie het verslag af met enkele slotopmerkingen over de stand van zaken van eerdere aanbevelingen van de rekeningen-commissie. In bijlage 1 treft u een tijdlijn aan van de opgenomen aanbevelingen in dit verslag. Bijlage 2 en 3 behoren bij hoofdstuk IV.

II.Advies ter vaststelling van de gemeenterekening

Controleverklaring en bevindingen gemeenteaccountant

De jaarrekening 2015 van de gemeente is door de accountant voorzien van een controleverklaring met beperking door onzekerheden in het sociale domein, voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze onzekerheden hebben hun oorzaak in de decentralisaties van met name de taken op het gebied van jeugdhulp en ambulante ondersteuning en dagbesteding die in 2015 zijn doorgevoerd en sindsdien de verantwoordelijkheid zijn van de gemeente Amsterdam. Dit is een ingrijpende transitie (geweest), waarbij de zorgcontinuïteit voorop heeft gestaan. De instellingen zijn daartoe geruime tijd bevoorschot. Pas eind 2015 kwam bij de instellingen de afrekening van de uitgevoerde zorg enigszins op gang en dit loopt nu nog steeds door. Voor de jaarrekening is daarom besloten om vooralsnog de volledige contractwaarde te verantwoorden, wat meebrengt dat na ontvangst van de afrekening kan blijken dat in de jaarrekening de last te hoog is opgenomen.

Ondanks inspanningen van de gemeente Amsterdam om het stelsel van beheersmaatregelen op niveau te krijgen, heeft de accountant de prestatielevering door de instellingen niet voldoende kunnen vaststellen. Dit wil overigens niet zeggen dat de zorg niet (helemaal) zou zijn geleverd, de accountant kan er alleen geen uitspraak over doen omdat te weinig afdoende controle-informatie beschikbaar is.

Het is overigens goed om te weten dat deze knelpunten landelijk spelen. Rijk, VNG en de Nederlandse beroepsgroep van Accountants (NBA) hebben hier menig brief aan gewijd om aandacht te vragen voor de problematiek en verwachtingen te managen.

Naast de jeugdhulp en ambulante ondersteuning en dagbesteding zijn ook de verantwoorde lasten van de persoonsgebonden budgetten die worden uitbetaald via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) onzeker

voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. De verantwoorde last in de jaarrekening is gelijk aan de beschikte budgetten. Het is op dit moment nog niet duidelijk wat de werkelijk uitputting hiervan is.

Het is algemeen bekend dat er het afgelopen jaar veel problemen zijn geweest bij de SVB omtrent de uitvoering van de PGB-betalingen. Het is daarom de vraag of de verantwoording van de SVB hierover goedkeurend zal zijn. De verantwoordingsinformatie en controleverklaring van de SVB wordt op z'n vroegst eind mei/begin juni verwacht en daarom is de totale verantwoorde post als onzeker aangemerkt.

De accountant heeft in de verklaring een toelichting opgenomen, om extra aandacht te vragen voor de grofmazige verdeling in de jaarrekening van de apparaatskosten naar de programmaonderdelen. In hoofdstuk 6.A.8 van de jaarrekening wordt de verdeling beschreven en toegelicht waarom hierbij voor een pragmatische oplossing is gekozen. Eén van de redenen is dat voor 2017 een wijziging met impact op de kostentoedeling in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten) op handen is. De pragmatische keuze is te begrijpen, maar het betekent wel dat de verdeling van de 'overhead' minder zuiver is dan voorheen en dat een deel van de apparaatskosten niet aan de programma's is toegerekend, maar ten laste van de algemene dekkingsmiddelen is gebracht.

De accountant vermeldt in het generaal verslag daarnaast nog enkele overige fouten en onzekerheden in de jaarrekening, te weten:

- het niet voldoen aan Europese aanbestedingsregels;
- het ontbreken van een kredietbesluit voor investeringen in het wagenparkbeheer.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• maatregelen te nemen om onzekerheden in het sociale domein bij de jaarrekening 2016 te voorkomen, uiteraard voor zover de gemeente Amsterdam daar invloed op kan hebben;

• in september de raad over de voortgang hierin te informeren .

Advies ter vaststelling:

• Ondanks de controleverklaring met beperking van de gemeenteaccountant bij de jaarrekening 2015, adviseert de rekeningencommissie gezien verkregen schriftelijke en mondelinge toelichtingen, de gemeenteraad om de jaarrekening 2015 van de gemeente Amsterdam vast te stellen.

III.Aanbevelingen ter verbetering van de jaarrekening en het financiële beheer

Inleiding

De rekeningencommissie constateert naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek naar de jaarrekening en het financieel beheer dat 2015 geen gemakkelijk jaar is geweest. Dit wordt veroorzaakt door de ingrijpende herinrichting van de gemeentelijke organisatiestructuur inclusief de verdere uitwerking van het bestuurlijk stelsel, door het onderzoek van de enquêtecommissie en zeker ook door de implementatie van de drie decentralisaties. In ons verslag van vorig jaar heeft de rekeningencommissie gewaarschuwd voor een moeilijk jaarrekeningtraject 2015. In de geschetste context is het een prestatie dat tijdig een jaarrekening is opgesteld en dat de verklaring van de accountant vrijwel gelijktijdig kon worden uitgebracht. Om dit te realiseren is door alle partijen (organisatieonderdelen, business controllers, DMC, rve Financiën en ACAM) vroegtijdig gestart met het proces en veel werk verzet en inzet getoond.

De rekeningencommissie constateert dat de accountants in het jaarrekeningtraject nog steeds extra werkzaamheden hebben verricht, maar dat de reorganisatie wel de rollen van de hiervoor benoemde partijen in het jaarrekeningtraject scherper in positie heeft gezet. Dit is positief te duiden voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de financiële functie en de jaarrekening. Al met al heeft dit geleid tot een redelijk verlopen jaarrekeningtraject. De bevindingen van de accountant benadrukken echter wel de benodigde vervolgstappen in de ontwikkeling van het financieel beheer en de kwaliteit van de jaarrekening. Ten aanzien van het financiële beheer neemt de commissie waar dat belangrijke veranderingen ter verbetering in gang zijn gezet, bijvoorbeeld door het aanwijzen van leadbuyers in het inkoopproces en het voorschrijven van het gebruik van een verplichtingenadministratie, maar dat dit niet meteen daadwerkelijk tot verbeteringen leidt. Te vaak blijkt het adagium 'afspraak is afspraak' niet voldoende opvolging te krijgen. Dit is een belangrijk thema dat ook door de enquêtecommissie is benoemd en in dit verslag de bron is van de belangrijkste aanbeveling.

Een steeds terugkerend onderwerp in het verslag van de rekeningencommissie is de kwaliteit en dan met name de leesbaarheid van de jaarrekening. Ondanks de verbeteringen in de lay-out en de tekst

van een aantal hoofdstukken blijft aandacht nodig voor met name de financiële hoofdlijnen, de financiële toelichting bij de programmaonderdelen en de balans.

Een andere thema dat de commissie in dit verslag belicht is de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement voor de kwaliteit van de jaarrekening, voor de processen en voor de AO/IC. Deze verantwoordelijkheid moet uiteraard in verbinding met en in samenspel met de business controller en DMC worden bezien.

De commissie heeft daarnaast aanbevelingen opgenomen over harmonisatie, de verbijzonderde interne controle en over (het beheer van) AFS en AMI.

1.Afspraak is afspraak

Met de reorganisatie worden diverse taken (meer) gecentraliseerd uitgevoerd en zijn of worden kaders ontworpen om de uitvoering eenduidiger te laten verlopen. Het blijkt echter geregeld voor te komen dat kaders en afspraken niet worden nagekomen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar geworden bij het leadbuyership. Binnen de gemeente is afgesproken dat inkopen verplicht plaatsvinden via vijf daartoe aangewezen organisatieonderdelen (leadbuyers), zodat de gemeente effectiever en efficiënter kan inkopen en het risico op onrechtmatige inkopen kan verkleinen. Niet iedereen in de gemeente houdt zich echter aan deze afspraak, er wordt te veel ingekocht buiten de leadbuyers om. Een ander voorbeeld betreft het voeren van een verplichtingenadministratie. Hierover luidt de afspraak dat boven een grensbedrag verplichtingen worden vastgelegd in het Amsterdams Financieel Systeem. Dit is niet alleen nuttig in het kader van een efficiënte budgetbewaking maar is ook van belang voor een gemakkelijke factuurafhandeling. Organisatieonderdelen blijken hun bestellingen echter lang niet altijd in de verplichtingenadministratie vast te leggen, zodat de gewenste positieve effecten nog onvoldoende worden gerealiseerd.

De rekeningencommissie is van oordeel dat nu de reorganisatie al geruime tijd achter de rug is de aandacht moet worden verlegd naar handhaving. Centrale patronen moeten de oude, decentrale patronen gaan vervangen en er is aandacht voor nodig om na te gaan dat dit ook werkelijk gebeurt. Instrumenten die hierbij volgens de commissie ingezet kunnen worden zijn bestuurlijke aandacht, signaleren en aanspreken, (interne) controles door de tweede lijn en zo nodig sancties. In positieve zin wil de rekeningencommissie in dit verband stil staan bij de gevolgde fraudeaanpak. De bestuurlijke aandacht die door de burgemeester en betreffende wethouders aan de aanpak is gegeven, heeft ertoe geleid dat de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk stappen zet om risico's zoveel mogelijk te onderkennen en beperken. De rekeningcommissie heeft hierbij tevens opgemerkt dat aandacht van het bestuur ook leidt tot het volgen van de voorgeschreven aanpak. De rekeningencommissie concludeert dat bestuurlijke aandacht een positieve invloed heeft op het nakomen van afspraken.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

- te identificeren waar de naleving van afspraken in het geding is, naast leadbuyership en verplichtingenadministratie;

- concrete maatregelen te benoemen om naleving te bewerkstelligen en voor de najaarsnota dit te realiseren.

2.Inhoudelijke kwaliteit en leesbaarheid van de jaarrekening

De rekeningencommissie stelt vast dat de inrichting van de jaarrekening net als vorig jaar een heldere structuur kent. De verantwoording van de doelen, activiteiten en de indicatoren kent een mooie layout. Met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit concludeert de commissie, net als voorgaande jaren, dat de financiële toelichtingen echt beter moeten. De commissie mist het totaalverhaal bij de geldstromen en activiteiten van het programmaonderdeel, de focus ligt teveel op de afwijkingen. Bovendien worden bij de afwijkingen lang niet altijd goede redengevende verklaringen gegeven waarom iets heeft plaatsgevonden ('want?') of wat de consequenties zijn ('en nu?'). Dit leidt ertoe dat de financiële toelichting bij de programmaonderdelen, inclusief het onderdeel 'Algemene dekkingsmiddelen', een opsomming is van afwijkingen in cijfers die geen samenhang laat zien en geen koppeling heeft met activiteiten. Hierdoor ontstaat een gefragmenteerd beeld met weinig inhoudelijke relevantie. Dit vormt een belemmering voor de controlerende werkzaamheden van raadsleden en is mogelijk ook een reden waarom raadsleden kunnen afhaken bij het lezen en doorgronden van en de behandeling van de jaarrekening, zoals ook de enquêtecommissie heeft gesignaleerd.

De rekeningencommissie mist in de financiële hoofdlijnen een goede duiding van het resultaat. De opsomming die is opgenomen van de afwijkingen ten opzicht van de begroting en de toelichting

daarbij op productniveau vormt geen samenhangende analyse. Daarnaast had de commissie bij de resultaatanalyse verwacht dat aandacht geschonken zou worden aan het ontvlechtingstekort (gap) van € 55 miljoen bij de begroting van 2015. De commissie had graag gezien dat was ingegaan op de volgende vragen: zijnin de rekening sporen van de gap te vinden? Welke onderbesteding is toe te rekenen aan de gap of aan het 'voorzichtigheids-beleid' in 2015? Is het resultaat niet lager dan verwacht gezien de najaarsnota en het 'voorzichtigheidsbeleid'?

Tot slot deelt de rekeningencommissie de mening van de gemeenteaccountant dat de balans het stiefkind is van de jaarrekening. Een balans van € 13 miljard verdient meer toelichting dan nu is gegeven. Ook hier is de toelichting teveel gericht op afwijkingen, bovendien summier en niet gericht op het grotere geheel.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• volgend jaar de inhoudelijke kwaliteit van de financiële toelichtingen in de financiële hoofdlijnen, bij de programmaonderdelen en bij de balans te vergroten door aandacht te schenken aan het totaalverhaal, de samenhang met activiteiten en de redengevende verklaringen;

• de financiële hoofdlijnen te schrijven vanuit het perspectief van de raad, zodat belangrijke onderwerpen en thema's van het afgelopen jaar daarin terugkomen;

• ter voorbereiding op deze wijzigingen bij de najaarsnota een actieplan voor te leggen aan de raad.

3.Harmoniseren

De gemeente is een groot concern waarin een veelheid van taken wordt uitgevoerd. Het college heeft belangrijke stappen gezet om versnippering tegen te gaan en tot '1Amsterdam' te komen. Het samenbrengen van de administraties in AFS was hierin een belangrijke mijlpaal, alsook het centraliseren van bedrijfsvoeringstaken in één cluster en het onderbrengen van de huisvestingstaken bij één organisatieonderdeel. De commissie heeft kennis genomen van de opmerking in het accountantsverslag dat rve Gemeentelijk Vastgoed vooruitgang heeft geboekt in het opschonen en harmoniseren van de overgedragen onderhoudsvoorzieningen. De commissie onderschrijft het belang van het zetten van dergelijke stappen.

In verband met het voorgaande wil de commissie drie voorbeelden geven van dossiers waarbij harmonisatie, leren van elkaar en centrale sturing nog verder kan worden doorgevoerd. Ten eerste heeft de commissie zich afgevraagd waarom de gemeente verschillende verantwoordingsafspraken hanteert naar de leveranciers Jeugdhulp en naar de leveranciers WMO. De leveranciers Jeugdhulp leggen geen verantwoording af over de geleverde zorg, de leveranciers WMO wel. Uit de gesprekken met de leden van het college is geen specifieke reden voor dit verschil in werkwijze gebleken. Hierbij was ook opvallend dat geen kennis aanwezig was van de gekozen beheersingsstelsels bij de G4 of bij andere (grote) gemeenten. In de tweede plaats constateert de commissie dat het wagenparkbeheer nog wordt gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Er zijn voertuigen bij de gemeente in eigendom, al dan niet geleased, en er worden ook voertuigen gehuurd. Diverse gemeentelijke onderdelen administreren en beheren budgetten voor aanschaf, brandstof en schades . De commissie is van oordeel dat het wagenparkbeheer centraler, eenvoudiger en eenduidiger moet worden ingericht. Tot slot vraagt de rekeningencommissie aandacht voor de uitwerking van de kaders op het terrein van voorzieningen, zoals genoemd in het Generaal Verslag van de accountant. De vraagstukken rondom bijvoorbeeld onderhoudsvoorzieningen vereisen een nader uitgewerkte set van uitgangspunten en afspraken.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• de verantwoordingsafspraken binnen Jeugd en WMO te harmoniseren, zodat de verschillende leveranciers uiterlijk over verantwoordingsjaar 2017 op gelijke wijze verantwoording afleggen;

• voor die harmonisatie van de afspraken ook gebruik te maken/te leren van de gekozen landelijke/G4 oplossingen;

• het wagenparkbeheer te vereenvoudigen en verder centraliseren in 2016;

• te komen tot nadere uitwerking van de kaders voor (onderhouds)voorzieningen in 2016.

4.De verantwoordelijkheid van de lijn

Voor de kwaliteit van de financiële functie wordt meestal gekeken naar de financiële administratie, de mensen en processen bij rve Financiën, de business controllers en de medewerkers van Directie Middelen en Control (DMC). Dit is logisch, maar niet vergeten moet worden dat 'de lijn' hierbij net zo en soms zelfs belangrijker is. Deze eerste lijn (de 'business' of lijnmanagement) is verantwoordelijk voor de beslissingen die worden genomen (denk aan wel of niet inkopen, wel of niet langs de leadbuyer). De eerste lijn is verantwoordelijk voor het budgetbeheer, en daarmee voor het goedkeuren van facturen, en verantwoordelijk voor de inrichting van de AO/IC, waaronder de functiescheidingen. Het lijnmanagement is tevens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de rekeningdossiers en voor de kwaliteit van de redengevende verklaringen in de jaarrekening. De organisaties worden daarbij ondersteund door de business controllers en het cluster bedrijfsvoering, maar de lijn is uiteindelijk wel eindverantwoordelijk. De tweede lijn (de business controller en DMC) heeft hierbij nog een specifieke kaderstellende en daarop toetsende rol. Juist de kwaliteit van het geheel wordt geborgd vanuit een goed en kritisch samenspel van eerste en tweede lijn. In het afgelopen jaar, zo vlak na de reorganisatie, moesten de verschillende rollen zich nog nader uitkristalliseren. De rekeningencommissie wil de rol van de eerste lijn nu extra onder de aandacht brengen. Het is van belang dat de lijn haar verantwoordelijkheid voor de financiële functie actief invult en daarin taakvolwassenheid laat zien. De prestatiedialoog tussen stedelijk directeur en rve-directeur is een middel om hier actief over in gesprek te zijn.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• de taakvolwassenheid van het management in de eerste lijn op het gebied van de financiële processen en de AO/IC, zowel qua kennis als qua uitvoering te verhogen en dit voor de najaarsnota mee nemen in het opleidingsplan en de prestatiedialoog.

5.Verbijzonderde interne controle

Zoals al bij de eerste aanbeveling in dit verslag is opgemerkt is het van belang toe te zien op de naleving van afspraken. Eén van de instrumenten die hier een rol in kan spelen is de verbijzonderde interne controle. De rekeningencommissie merkt in positieve zin op dat op verschillende terreinen na de reorganisatie voortgang is en wordt geboekt in de eenduidige (her)inrichting van processen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de financieel administratieve processen middels het programma doorontwikkeling financiële administratie (DFA) en voor de inkoop via de leadbuyers. De vervolgstap zou nog meer moeten zijn om ook aandacht te geven aan de wijze waarop de uitvoering van deze processen en beheersmaatregelen wordt geborgd. Hier kan de verbijzonderde interne controle een toetsende rol in vervullen.

De rekeningencommissie is op een aantal voorbeelden gestuit waarbij uitvoering van verbijzonderde interne controle oningevuld is gebleven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de controle op de uitvoering van de werkkostenregeling die vooralsnog bij geen enkele afdeling is belegd. Een ander voorbeeld betreft de controle op de beheerprocessen rond het Amsterdams Financiële Systeem (AFS).Toetsing door de eigen organisatie van de interne beheersing van de processen was wel gepland, maar men is niet aan de uitvoering ervan toegekomen. Tenslotte is gebleken dat de uitvoering van het controleplan in het kader van de jaarrekening op meerdere punten tekort is geschoten. De commissie is van oordeel dat de verbijzonderde interne controle functie verdere ontwikkeling behoeft en dat de huidige positionering binnen cluster Bedrijfsvoering onvoldoende recht doet aan het belang van de functie en onvoldoende samenhangt met de daaraan gerelateerde verantwoordelijkheden in de eerste en tweede lijn. De commissie merkt hierbij op dat de taskforce AO/IC op korte termijn met een voorstel zal komen over de positionering en versteviging van de interne controle functie.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• zorg te dragen voor de uitvoering van het interne controleplan 2016;

• met ingang van2017 zorg te dragen voor een goede positionering en bezetting van de verbijzonderde interne controle.

6.Doorontwikkeling financiële administratie

Voor veel verbeteringen om de financiële administratie en het beheer/de beheersing op orde te krijgen wordt DFA (Doorontwikkeling financiële administratie, eerder ook wel AFS 2.0 genoemd) als oplossing naar voren gebracht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het harmoniseren van de financiële processen, het realiseren van 1 administratie in plaats van 44 of het aanscherpen van de AO/IC. Ook de rekeningencommissie ziet graag dat DFA wordt ingezet om de kwaliteit van de inrichting van de financiële processen te verbeteren en af te dwingen, bijvoorbeeld door geprogrammeerde controles, door vaste routeringen et cetera. Het belang van DFA om de basis op orde te krijgen is erg groot en zo langzamerhand haast ook een "single point of failure" (als het daar mis gaat, heeft dit zijn weerslag op het hele proces van

verbetering). De implementatie is gepland op 1 januari 2017. Dit is al heel snel. De haalbaarheid daarvan moet zorgvuldig worden bekeken. Daarbij moet zeker niet worden vergeten dat DFA vooral gaat over nieuwe “strakkere” processen en niet over het informatiesysteem. De haalbaarheidscheck moet niet (alleen) gaan over de techniek, maar juist over het “ervoor klaar zijn” van de organisaties en de medewerkers in het primaire en ondersteunende proces.

Nu alle organisaties hun administratie voeren in AFS is het belang van het beheer ervan groot. De afdeling AFS-beheer moet ervoor zorgen dat AFS betrouwbaar blijft werken. Belangrijke onderdelen daarvan zijn het logische toegangsbeheer (om te zorgen dat de functiescheidingen in processen goed zijn ingericht) en het wijzigingsbeheer (om te zorgen dat wijzigingen in het systeem zorgvuldig en getest plaatsvinden). Allebei deze beheertaken moeten worden aangescherpt.

Eveneens wil de rekeningencommissie aandacht vragen voor het beheer van het Amsterdamse Management Informatiesysteem (AMI). Financiële en personele stuur-informatie voor het management wordt beschikbaar gesteld via AMI. De betrouwbaarheid is dus van groot belang, zeker nu ook de geconsolideerde programmarekening wordt opgesteld gebruikmakend van AMI. De beheerprocessen moeten daarvoor zorgdragen en moeten, net als bij een AFS, steviger worden ingericht.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

- voor september het beheer van AFS en AMI te verstevigen;

- het komende halfjaar zorgvuldig de implementatie van DFA voor te bereiden.

IV.Het ontvlechtingsproces in 2015

In de laatste raadsvergadering in 2015 is de rekeningencommissie gevraagd in haar onderzoek naar de jaarrekening aandacht te besteden aan het ontvlechtingsproces in 2015 dat uitmondde in een ontvlechtingsverschil (gap) van € 19 miljoen. De rekeningencommissie heeft met dit verzoek ingestemd en aan de hand van de beantwoording van acht vragen dit deel van het ontvlechtingsproces inzichtelijk gemaakt. De rekeningencommissie heeft de volgende vragen gesteld:

1. Wanneer werd duidelijk dat er een verschil was/verschillen waren bij het ontvlechten en wat was hiervan in eerste instantie de omvang?
2. Welke analyses bestaan van de achtergrond en van het ontstaan van dat verschil?
3. Met wie en wanneer is deze analyse gedeeld?
4. Welke acties zijn genomen om de verschillen te verkleinen, wanneer zijn deze acties genomen en wie waren daarbij betrokken en wat leverden deze acties op?
5. Wat was de rol van het Clearingteam, wie waren daar lid van?
6. Wanneer en op welke wijze heeft het Clearingteam besloten ontbrekende en/of niet geïdentificeerde bedrijfsvoeringsbudgetten alsnog te ontvlechten?
7. Is de verrekening van de € 19,4 miljoen onderbouwd en met wie was daar overeenstemming over?
8. Op welke wijze en waarover is de raad geïnformeerd?

De ambtelijke beantwoording van de vragen en daarbij aangeleverde documentatie is door ACAM geanalyseerd. In bijlage 2 treft u de hierover opgestelde feitelijke notitie aan en in bijlage 3 een toelichtende tijdlijn.

V.Tot slot

Opvolging aanbevelingen

Meermaals heeft de raad aangegeven dat over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen geïnformeerd te willen worden bij de najaarsnota en de jaarrekening, meest recentelijk bij het vaststellen van (het amendement) bij het rapport van de enquêtecommissie. In de afgelopen najaarsnota heeft het college inderdaad over de voortgang gerapporteerd. De rekeningencommissie was echter verrast te constateren dat in de jaarrekening geen voortgangsrapportage is opgenomen. Bij navraag bleek het college voornemens om deze voortgang bij de reactie op het verslag van de rekeningencommissie te verstrekken, teneinde de meest actuele informatie te kunnen overleggen . De commissie heeft de wethouder Financiën laten weten in het vervolg de stand van zaken in de jaarrekening terug te willen zien, zodat de rekeningencommissie er tijdig kennis van kan nemen en zo nodig aan de orde kan stellen. De wethouder heeft dit toegezegd. Om aan de commissie tegemoet te komen heeft de wethouder gezorgd voor een conceptversie die met de commissie is besproken. Deze conceptversie was qua inhoud beperkt en daarom vraagt de rekeningencommissie aandacht voor het beheer van de voortgang van de opvolging

van de aanbevelingen. De regiefunctie van het beheerproces ligt bij de wethouder Financiën. Regelmatige bestuurlijk aandacht van de wethouder voor de opvolging van alle aanbevelingen zal de regiefunctie ten goede komen.

Een taak voor de raad

Tot slot wil de rekeningencommissie de raad wijzen op zijn eigen rol in het verbeteren van het financiële beheer in onze gemeente. De commissie roept alle raadsleden op om actief en kritisch toe te zien op uitvoering van besloten beleid, budgetrealisatie en risicobeheersing in het algemeen en de door de rekeningencommissie hiervoor genoemde aanbevelingen in het bijzonder. Naast de voor- en najaarsnota's heeft de raad hiervoor ook de beschikking over de periodieke rapportages over projecten en programma's uit hoofde van de Regeling Risicovolle Projecten.

Amsterdam, 20 mei 2016

De rekeningencommissie van de gemeente Amsterdam,

Marcel van den Heuvel (voorzitter)

Simion Blom

Nelly Duijndam

Hans Glaubitz

Carolien de Heer

Rik Torn

Bijlage 1 Tijdsplanning aanbevelingen

September 2016

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• maatregelen te nemen om onzekerheden in het sociale domein bij de jaarrekening 2016 te voorkomen, uiteraard voor zover de gemeente Amsterdam daar invloed op kan hebben;

• in september de raad over de voortgang hierin te informeren .

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• voor september het beheer van AFS en AMI te verstevigen.

Najaarsnota

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• te identificeren waar de naleving van afspraken in het geding is, naast leadbuyership en verplichtingenadministratie;

• concrete maatregelen te benoemen om naleving te bewerkstelligen en voor de najaarsnota dit te realiseren.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• volgend jaar de inhoudelijke kwaliteit van de financiële toelichtingen in de financiële hoofdlijnen, bij de programmaonderdelen en bij de balans te vergroten door aandacht te schenken aan het totaalverhaal, de samenhang met activiteiten en de redengevende verklaringen;

• de financiële hoofdlijnen te schrijven vanuit het perspectief van de raad, zodat belangrijke onderwerpen en thema's van het afgelopen jaar daarin terugkomen;

• ter voorbereiding op deze wijzigingen bij de najaarsnota een actieplan voor te leggen aan de raad.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• de taakvolwassenheid van het management in de eerste lijn op het gebied van de financiële processen en de AO/IC, zowel qua kennis als qua uitvoering te verhogen en dit voor de voorjaarsnota mee nemen in het opleidingsplan en de prestatiedialoog.

Voor 2017

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• de verantwoordingsafspraken binnen Jeugd en WMO te harmoniseren, zodat de verschillende leveranciers uiterlijk over verantwoordingsjaar 2017 op gelijke wijze verantwoording afleggen;

• voor die harmonisatie van de afspraken ook gebruik te maken/te leren van de gekozen landelijke/G4 oplossingen;

• het wagenparkbeheer te vereenvoudigen en verder centraliseren in 2016;

• te komen tot nadere uitwerking van de kaders voor (onderhouds)voorzieningen in 2016.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• zorg te dragen voor de uitvoering van het interne controleplan 2016;

• met ingang van2017 zorg te dragen voor een goede positionering en bezetting van de verbijzonderde interne controle.

De rekeningencommissie beveelt aan om:

• het komende halfjaar zorgvuldig de implementatie van DFA voor te bereiden.

Bijlage 2 Antwoorden op de vragen van de rekeningencommissie in het kader van het ontvlechtingsproces 2015

Inleiding

De rekeningencommissie heeft de volgende vragen gesteld:

1. Wanneer werd duidelijk dat er een verschil was/verschillen waren bij het ontvlechten en wat was hiervan in eerste instantie de omvang?
2. Welke analyses bestaan van de achtergrond en van het ontstaan van dat verschil?
3. Met wie en wanneer is deze analyse gedeeld?
4. Welke acties zijn genomen om de verschillen te verkleinen, wanneer zijn deze acties genomen en wie waren daarbij betrokken en wat leverden deze acties op?
5. Wat was de rol van het Clearingteam, wie waren daar lid van?
6. Wanneer en op welke wijze heeft het Clearingteam besloten ontbrekende en/of niet geïdentificeerde bedrijfsvoeringsbudgetten alsnog te ontvlechten?
7. Is de verrekening van de € 19,4 miljoen onderbouwd en met wie was daar overeenstemming over?
8. Op welke wijze en waarover is de raad geïnformeerd?

Bij de beantwoording zijn vraag 6 en 7 samengenomen. Om een goed inzicht te krijgen in het ontvlechtingsproces en de antwoorden op de vragen is het van belang om het geheel te bezien. In bijlage 3 is een tijdslijn opgenomen ter verduidelijking.

Uitwerking

1.Wanneer werd duidelijk dat er een verschil was/verschillen waren bij het ontvlechten en wat was hiervan in eerste instantie de omvang?

De eerste analyse met betrekking tot het beschikbare budget versus het benodigde budget van het cluster Bedrijfsvoering is gemaakt per peildatum 1 april 2015 door DMC/rve-F. De analyse is vastgelegd in de ambtelijke notitie van 18 mei 2015 “De gevolgde werkwijze ten aanzien van de analyse op het beschikbare versus benodigde budget voor de taken van het cluster Bedrijfsvoering”. Het verschil tussen het benodigde budget voor het cluster Bedrijfsvoering en het beschikbare budget wordt (ambtelijk) de GAP genoemd. Op peildatum 1 april 2015 bedraagt de GAP € 18,9 miljoen positief. Dit wil zeggen dat er is meer budget beschikbaar is (uitgenomen bij rve’s en stadsdelen) dan benodigd om de tot dan toe

geraamde kosten van het cluster Bedrijfsvoering te dekken. In deze analyse was nog geen rekening gehouden met IV-budgetten van alle clusters en de stadsdelen. Dit is in de analyse ook expliciet benoemd. In de periode april tot en met juni zijn er naar aanleiding van signalen van rve's en stadsdelen diverse herstelacties uitgevoerd die leiden tot een negatief verschil van € 19,4 miljoen op 9 juli 2015.

2.Welke analyses bestaan van de achtergrond en van het ontstaan van dat verschil/de verschillen?

Voor de vergadering van het clearingteam (een door het GMT ingesteld ambtelijk team, zie verder de beantwoording bij vraag 5) van 18 mei 2015 is bovengenoemde notitie opgesteld door DMC/rve-F met daarin een analyse van het verschil van € 18,9 miljoen (positief). Het beschikbare budget was op dat moment € 359,5 miljoen, het zero-based geraamde benodigde budget voor het cluster Bedrijfsvoering-bedroeg op dat moment € 340,6 miljoen. De notitie die op 18 mei in het Clearingteam is behandeld, bevat de stand per 1 april 2015.

Het beschikbare budget is als volgt bepaald:

In de zomer van 2014 vond een uitvraag plaats, door de afdeling financieel beleid van DMC, bij de toenmalige diensten en stadsdelen welke budgetten in hun respectievelijke begrotingen zijn opgenomen voor bedrijfsvoering. Met andere woorden: aan de voormalige diensten en stadsdelen is gevraagd om aan te geven hoeveel zij uitgeven aan bedrijfsvoeringsactiviteiten die per 1 januari 2015 zouden worden gecentraliseerd. Deze uitvraag leverde ca. €100 miljoen op en was onvoldoende om de zero-based geraamde benodigde materiele lasten van het cluster bedrijfsvoering en de ambtelijke huisvesting te dekken. Het clearingteam heeft in maart 2015 daarop besloten om in aanvulling op de door diensten en stadsdelen aangegeven budgetten ook budgetten uit te nemen die op bepaalde kostensoorten waren begroot, maar niet door de diensten en stadsdelen waren aangegeven bij de uitvraag van de zomer 2014. Bijvoorbeeld kosten voor opleidingen, schoonmaak, facilitaire kosten, ICT kosten. Uit de initiële uitvraag en deze aanvullende uitname komt het beschikbare budget tot stand per 1 april 2015, € 359,5 miljoen.

Op peildatum 1 april 2015 is dus sprake van een positieve GAP van € 18,9 miljoen. Er worden in de notitie van 18 mei 2015 echter twee opmerkingen gemaakt waardoor het positieve verschil om kan slaan in een negatief verschil, te weten:

1. In de beschikbare budgetten zitten ook budgetten voor de IV-eenheden van de clusters. De benodigde budgetten van de IV-eenheden waren op dat moment nog niet bekend.
2. Het wordt goed mogelijk gehouden dat uit het vervolgtraject van de budgetbrieven zal blijken dat budgetten zijn uitgenomen die geen betrekking hebben op bedrijfsvoering maar op het primaire proces. Een voorbeeld hiervan zijn de elektriciteitskosten voor straatverlichting die geen uitgaven zijn voor ondersteunende bedrijfsvoering, maar voor het primaire proces.

De rve's en stadsdelen zijn clustergewijs tot 6 mei 2015 in de gelegenheid gesteld te reageren op de budgetbrieven zoals deze per 1 april 2015 waren vastgesteld. Dit vervolgtraject wordt ambtelijk de 'roadshow' genoemd. De reacties hadden vooral betrekking op volgens de clusters onjuiste budget uitnamen. Het CT heeft voorstellen voor correcties gehonoreerd die aan tenminste één van de volgende criteria voldeden:

- onomstotelijk is aangetoond dat sprake is van onjuiste budget uitnamen en/of kostencategorie selecties waardoor exploitatie- en/of taakbudgetten ten onrechte als bedrijfsvoering of inkoopbudgetten zijn aangezien;
- onjuiste en/of onvolledige uitnamen doordat de lasten wel zijn uitgenomen, maar niet de corresponderende (interne) baten;
- onterecht structureel uitnemen van incidentele budgetten 2015.

Dit heeft ertoe geleid dat het positieve verschil van € 18,9 miljoen omsloeg in een negatief verschil van € 19,4 miljoen.

3.Met wie en wanneer is deze analyse gedeeld?

De analyse van het positieve verschil van € 18,9 miljoen is in het clearingteam van 18 mei 2015 behandeld. In de daarop volgende overleggen van het clearingteam is de verdere ontwikkeling van het verschil besproken. Voortgang en voorstellen voor (herstel)mutaties werden ambtelijk voorbereid in een 'Cockpit-overleg'. Hierin waren clustercontrollers, stadsdeelcontrollers, rve-F en DMC vertegenwoordigd. (zie ook de beantwoording bij vraag 5). Dit vervolgtraject (roadshow) heeft geleid tot een omslag naar een verschil van € 19,4 miljoen negatief.

De twee GMT leden van het clearingteam deden (wekelijks) mondeling verslag in het GMT over de voortgang en de vraagstukken die aan het clearingteam werden voorgelegd. Besluiten van het clearingteam zijn gedeeld met de organisatieonderdelen via de toelichting op de budgetbrieven, via gerichte mailingen en via publicatie op intranet.

Voor het opstellen van de meerjaren begroting 2016-2019 (en daarmee de begroting 2016) wordt de besluitvorming van het clearingteam betrokken. Het clearingteam besluit in augustus 2015 om de negatieve gap van € 19,4 miljoen te verrekenen met de organisatieonderdelen via de verdeelsleutel fte. Dit is conform een principebesluit hierover van het clearingteam uit maart 2015.

De analyse, de onderbouwing en de verdeling van de GAP over de rve's is een ambtelijk proces geweest. Het college en de raad zijn hierover niet direct geïnformeerd. DMC heeft hiervoor de volgende argumentatie gegeven (citaat):

"De financiële ontvlechting was een ambtelijk proces n.a.v. het B&W besluit van 2 september 2014 tot verandering van de organisatie. Het B&W gaf het GMT opdracht hiertoe. Het GMT heeft begin 2015 het clearingteam ingesteld om het proces te versnellen en om operationele besluiten te nemen over de ontvlechting en herschikking van budgetten. Vanwege het uitgangspunt dat de ontvlechting saldoneutraal moest plaatsvinden, is er geen reden geweest om het bestuur te betrekken in het operationele proces – anders dan het voorleggen van begrotingswijzigingen als gevolg van de herschikking van budgetten over producten en programmaonderdelen.

In augustus 2015 is in dat proces door het clearingteam geconcludeerd dat de € 19,4 miljoen nog te ontvlechten budgetten direct zijn te relateren aan bedrijfsvoering. Voor deze redenering was er steun bij de (vertegenwoordigers van de) rve's en stadsdeelorganisaties. De oplossing – een verdeling o.b.v. fte – heeft geleid tot een ontvlechting waarin de organisatie zich kon vinden. Het clearingteam was door het GMT gemandateerd tot het nemen van dit operationele besluit, dat geen saldo effect voor de begroting had. De begrotingswijzigingen in 2015 zijn op verschillende momenten voorgelegd aan het college en raad, op namelijk 1 juli 2015, 5 november 2015 en 17 december 2015. "

4.Welke acties zijn genomen om de verschillen te verkleinen, wanneer zijn deze acties genomen en wie waren daarbij betrokken en wat leverden deze acties op?

Na de verrekening van de € 19,4 miljoen in augustus 2015 heeft in de tweede helft van 2015 nogmaals afstemming plaatsgevonden met rve's en stadsdeelorganisaties vanwege aanhoudende berichten dat de budgetbrieven 2015 nog steeds onvolkomenheden bevatten. De door de organisatieonderdelen aangegeven knelpunten zijn vastgelegd in een register en de gehonoreerde punten telden op tot een nadelig effect op de begroting van € 37,2 miljoen. Ten slotte zijn de zero-based begrotingen van de IV eenheden vastgesteld door het GMT. Dit leidde tot een aanvullend benodigd budget van €17,8 miljoen. Totaal is dit € 55 miljoen (in 2015) waarvan € 51,1 miljoen structureel.

Het clearingteam heeft op 26 oktober 2015 geconcludeerd dat het 'spoor terugzoeken' naar budgetten in de begrotingsadministraties niet zal leiden tot het alsnog ontvlechten van de resterende budgetten. Daarop is de voorbereiding voor het informeren van het college en het voorleggen van mogelijkheden gestart. Het college is over de tussenstand op 10 november 2015 een eerste keer geïnformeerd. Dit nadelig effect is – na consultatie van ACAM - verwerkt in het begrotingsresultaat 2015 van de door de raad op 17 december 2015 vastgestelde begroting.

Uitgangspunt bleef dat de vorming van een cluster Bedrijfsvoering budgettair neutraal zou verlopen dus dat nog niet alle budgetten gevonden waren. In december 2015 heeft het college van B&W het GMT opdracht gegeven om langs drie sporen de resterende € 51,1 miljoen structureel alsnog op te sporen om te ontvlechten. Voor een bedrag van € 26,6 miljoen is dit op basis van input vanuit de rve's en stadsdeelorganisaties alsnog gelukt, zoals aan de raad is gemeld op 30 maart 2016. Voor het restant, € 24,5 miljoen, heeft de raad op 30 maart ingestemd met toerekening aan alle organisatieonderdelen.

5.Wat was de rol van het clearingteam, wie waren daar lid van?

Het clearingteam is door het GMT ingesteld op 5 maart 2015 nadat bleek dat er, vooral over de verschuiving van de bedrijfsvoering, veel en langdurige discussies binnen de gemeenten werden gevoerd. Dit team kreeg als opdracht om binnen de door de gemeenteraad vastgestelde Begroting 2015:

i. technische en inhoudelijke vraagstukken over de omvang en verdeling van generieke budgetten te vereenvoudigen;

ii. vraagstukken waarover tussen de organisatieonderdelen geen overeenstemming werd bereikt tot een pragmatische oplossing te komen zodanig dat dit op 30 maart 2015 leidt tot duidelijke en werkbare budgetten voor rve-managers en stadsdeelsecretarissen.

Het clearingteam had mandaat gekregen om namens het GMT operationele besluiten te nemen. Voordat voorstellen aan het clearingteam werden voorgelegd, werden deze voorafgaand besproken in het 'cockpit'-overleg. Hieraan namen vertegenwoordigers deel van de clustercontrollers en stadsdeelcontrollers en waren DMC en rve Financiën tevens vertegenwoordigd. In dit overleg werd beoordeeld of het voorstel rijp was voor besluitvorming door het clearingteam. Uit de besluiten van het clearingteam blijkt welke voorstellen wel hebben geleid tot een wijziging en welke niet.

Tot en met 1 april 2015 was de samenstelling als volgt:

- Beslissingsbevoegd 2 GMT leden: directeur DMC en stedelijk directeur sociaal.
- Adviseurs uit vertegenwoordiging gemeentelijke organisatie: projectleider budgetbrieven/DMC, projectsecretaris, vertegenwoordiger primaire clusters, vertegenwoordiger stadsdeelorganisaties, vertegenwoordiger cluster bedrijfsvoering en gedelegeerd opdrachtgever DMC.

Na 1 april 2015 is de samenstelling gewijzigd. Het traject budgetbrieven kwam in een nieuwe fase terecht , waaronder het doorvoeren van correcties en het uitwerken van nog openstaande vraagstukken.

- Beslissingsbevoegd 2 GMT leden: directeur DMC en stedelijk directeur sociaal.
- Adviseurs uit vertegenwoordiging gemeentelijke organisatie: projectleider budgetbrieven/rve F, projectsecretaris, vertegenwoordiger primaire clusters, vertegenwoordiger stadsdeelorganisaties, vertegenwoordiger cluster bedrijfsvoering, directeur rve F, adviseur rve-F, concerncontrol DMC, vergadervoorzitter/DMC.
  6. Wanneer en op welke wijze heeft het Clearingteam besloten ontbrekende en/of niet geïdentificeerde bedrijfsvoeringsbudgetten alsnog te ontvlechten?
  7. Is de verrekening van de € 19,4 miljoen onderbouwd en met wie was daar overeenstemming over?

Het verloop van de GAP kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Actie Wanneer Wie stand GAP (€ miljoen) voor toerekening toegerekend stand GAP (€ miljoen) na toerekening Raadsbesluit

presentatie Budgetbrief 2015 1 april 2015 Clearingteam 18,9 nee 18,9 1 juli 2015

mutaties roadshow april 2015 - juni 2015 Clearingteam -19,4 ja 0 5 november 2015

mutaties register + IV-budgetten september-oktober 2015 Clearingteam -55,0 nee -55,0 17 december 2015

waarvan structureel -51,1 nee -51,1

mutaties 3 sporen 2016 GMT/Bestuurlijk team -24,5* ja 0 25 maart 2016

* € 26,5 miljoen is alsnog opgespoord en ontvlochten.

Uitgangspunt van de vorming van het cluster Bedrijfsvoering was dat dit budgettair neutraal zou plaatsvinden. De positieve gap op 1 april is destijds niet toegerekend aan de rve's en stadsdeelorganisaties, omdat het traject nog niet was afgerond (waaronder de opstelling van de lasten voor IV budgetten). Het verschil van € 19,4 miljoen is daarom, in lijn met het uitgangspunt, 'gedekt' door een gelijk bedrag taakstellend te verwerken bij de verschillende organisatieonderdelen op basis van aantal fte's. In de budgetten is deze uitname opgenomen als 'nader te verdelen lasten' met de impliciete opdracht om dit toe te rekenen naar de activiteiten en kostensoorten binnen de apparaatskosten waarvan de uitgaven naar het inzicht van het organisatieonderdeel verminderd konden worden. Door deze uitname via een verdeelsleutel bleef de gemeentebegroting sluitend (geen saldo-effect).

Besluiten van het clearingteam werden voorbereid door vertegenwoordigers uit de gemeentelijk organisatie uit de tweede lijn en rve F. Het clearingteam had mandaat van het GMT.

8.Op welke wijze en waarover is de raad geïnformeerd?

De raad is op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang, complexiteit en openstaande vraagstukken door middel van vier brieven, vier raadsvoordrachten en één informele technische sessie van raadsleden met direct bij het proces betrokken ambtenaren.

Dit betreft de volgende brieven:

• 18 juni 2015, onderwerp: "budgetsturing in 2015".

De brief gaat o.a. in op de stand van zaken rond de bepaling van de budgetten. Aangegeven is dat de ontvlechting op dat moment nog niet was afgerond en dat het gepresenteerde beeld een voorlopige beeld was, onder andere vanwege de benodigde herstelacties die voortkomen uit de afstemming met rve's en stadsdeelorganisaties met een omvang van € 220 miljoen en dat een planning is opgesteld voor de verdere verwerking.

• 17 september 2015, onderwerp: "stand van zaken budgetten en budgetsturing".

In de brief wordt gemeld dat budgetten verder zijn verfijnd door o.a het verwerken van de ontvangen reacties van stadsdelen en rve's en dat de nieuwe tussenstanden zijn gedeeld met de rve's en stadsdeelorganisaties. De afronding van de verfijning van de budgetten (in verband met overdracht vastgoed, opdrachtgeverschap stadsdeelorganisaties en IV budgetten) wordt voorzien voor het einde van het jaar.

• 24 november 2015 onderwerp: "stand van zaken ontvlechting budgetten in relatie tot afsluiting begrotingsjaar 2015".

De brief bericht dat het proces van ontvlechten en herschikken nog niet volledig is afgerond. Er moet nog € 55 miljoen aan budgetten worden geïdentificeerd (ontvlochten). Dit heeft te maken met opdrachtgeversbudgetten, IV-budgetten en overdracht van vastgoed van de stadsdelen naar de rve vastgoed. De brief gaat ook in op de mogelijke verwerkingswijze van deze tussenstand en waarom wordt gekozen voor de oplossing om de tussenstand in het begrotingsresultaat mee te nemen.

• 3 december 2015, onderwerp: "nadere toelichting van de tussenstand in het proces van ontvlechten en herschikken van budgetten voor apparaat en bedrijfsvoering". De toelichting benoemt o.a. de tussenstand van voor 14 augustus (€ 19,4 miljoen) die direct was te relateren aan bedrijfsvoering en waarvoor ambtelijk is besloten deze via een verdeelsleutel te ontvlechten. Vervolgens wordt ingegaan op de tussenstand van € 55 miljoen die daarna is ontstaan, als gevolg van bijstelling budgetten opdrachtgeverschap, IV, vastgoed en de kostenverdeling naar activiteiten en waarom de ontvlechting is vastgelopen.

De informele technische sessie betreft:

• Op 24 september 2015 is een informele technische sessie georganiseerd, waarin raadsleden informatie hebben gekregen van ambtenaren over de voortgang, problemen en risico's bij nog uit te zoeken onderdelen. Daarbij zijn ter illustratie voorbeelden gedeeld van feitelijke casussen en is vooruit gekeken naar mogelijke gevolgen voor het opstellen van de Jaarrekening 2015.

De raadsvoordachten hebben betrekking op de raadsvergaderingen van:

• 1 en 2 juli 2015 met als onderwerp: Instemmen met de wijziging van de begroting 2015 als direct gevolg van de verwerking van organisatieverandering, verdeling taakstellingen en financieel technische mutaties (deel 1);

• 4 november 2015 met als onderwerp: Wijzigen begroting 2015 als gevolg van de organisatie verandering (deel 2);

• 16 en 17 december 2015 met als onderwerp: Wijzigen van de Begroting 2015 en Begroting 2016-2019 als gevolg van de organisatieverandering (deel 3);

• 30 maart 2016 met als onderwerp: Wijzigen begroting 2016 als gevolg van de organisatieverandering (deel 4).

Bijlage 3 Tijdslijn traject budgetbrieven van september 2014 tot en met maart 2016

September 2014

-B&W stelt fijnstructuur vast.

November 2014

-GMT-besluit inrichting IV-eenheden.

Zomer - december 2014

- Start traject budgetbrieven.
- 1e ontvlechtingsslag.

Januari - februari 2015

-Oprichten Clearingteam door GMT.

Maart 2015

- 2e ontvlechtingsslag.
- Clearingteam stemt in met de begrotingen van het cluster bedrijfsvoering en met de methodiek om de GAP te verdelen.

April 2015

-Budgetbrief versie 1 april wordt verstrekt aan rve-managers en stadsdeelsecretarissen.

Stand GAP 2015 op 1 april 2015: € 18,9 miljoen positief

April - juli 2015

- Roadshow.
- 29 april: Opdracht van het GMT om te komen tot een IV-begroting.
- 18 juni: Raad wordt geïnformeerd met brief 2015/3596 "budgetsturing in 2015".
- 1 juli: Vaststelling begroting 2015 waarin budgetbrief van 1 april 2015 verwerkt is (organisatieverandering deel 1).

Stand GAP 2015 op 9 juli 2015: € 19,4 miljoen negatief (exclusief IV)

-Ambtelijke bijstelling budgetten.

Stand GAP 2015 op augustus 2015: € 0

September / oktober 2015

- 17 september: Raad wordt geïnformeerd met brief 2015/5298 "stand van zaken budgetten en budgetsturing".
- 24 september: Technische sessie met raadsleden over de voortgang, problemen en risico's bij nog uit te zoeken onderdelen.
- 30 september: GMT stelt de zero-based IV begroting vast voor de materiele lasten
- Registertraject.
- 29 oktober: Nieuwe versie werkbegroting met onverdeelde GAP van € 55 miljoen.

Stand GAP 2015 op eind oktober 2015: € 55,0 miljoen negatief, waarvan € 51,1 miljoen negatief structureel

November / december 2015

- 5 november: Bijgestelde begroting 2015 (organisatieverandering deel 2) inclusief verdeling GAP € 19 miljoen.
- College buigt zich over tussenstand en voorstellen voor oplossing hiervan.
- Overleg tussen wethouder Financiën, ACAM en DMC over de verwerking van de tussenstand in de begroting 2015.
- 24 november: Raad wordt geïnformeerd met brief 2015/7044 "stand van zaken ontvlechting budgetten in relatie tot afsluiting begrotingsjaar 2015".
- 3 december: Raad wordt geïnformeerd met brief 2015/7234 "nadere toelichting van de tussenstand in het proces van ontvlechten en herschikken van budgetten voor apparaat en bedrijfsvoering".

- College geeft GMT opdracht om langs 3 sporen de resterende € 51,1 miljoen negatief alsnog op te sporen om te ontvlechten.
- 17 december: Definitieve bijgestelde begroting 2015 (organisatieverandering deel 3).

Januari / maart 2016

- Driesporenonderzoek € 51,1 miljoen: € 26,5 miljoen gevonden (restant € 24,5 miljoen via verdeelsleutel).
- 30 maart 2016: Begrotingswijziging 2016 (organisatieverandering deel 4), inclusief ontvlechting .

Bijlage 4:

Reactie college op de aanbevelingen rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2014 – stand van zaken bij de Jaarrekening 2015

1.Inleiding

De rekeningencommissie doet aanbevelingen aan de gemeenteraad om het financiële beheer te verbeteren. Bij de Jaarrekening 2014 heeft de rekeningencommissie twee adviezen uitgebracht en acht aanbevelingen gedaan. Hieronder volgt eerst de voortgang van de aanbevelingen van de rekeningencommissie die bij de Jaarrekening 2013 zijn gedaan, maar waarvan de definitieve afronding nog open stond op 8 juni 2014 toen de commissie Financiën voor de laatste keer op de hoogte is gesteld van de stand van zaken. In het vervolg van de paragraaf geven wij u de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen die de rekeningencommissie deed bij de Jaarrekening 2014 en geven wij u onze reactie op twee adviezen die de rekeningencommissie ons bij die gelegenheid gaf.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Deze reactie weerspiegelt de stand van zaken eind april-begin mei 2016.

Voor de volledigheid en de leesbaarheid zijn de teksten uit het hoofdstuk Aanbevelingen rekeningencommissie uit de Najaarsnota 2015 zoveel mogelijk in tact gelaten. De huidige stand van zaken wordt voorafgegaan door de vermelding dat het om de collegereactie bij de Jaarrekening 2015 gaat.

In de raad van 10 juni 2015 is een motie aangenomen, waarbij het college de opdracht wordt gegeven zowel bij de najaarsnota als bij de jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen te rapporteren. In de Najaarsnota 2015 heeft het college bevestigd dit te doen. In de Najaarsnota 2015 was de stand van zaken in het document zelf opgenomen. Bij de Jaarrekening 2015 hadden we het voornemen de stand van zaken te geven in de raadsvoordracht met de reactie van het college op het Verslag van de rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2015 van de gemeente Amsterdam. De gedachte hierachter was om een actueel beeld te kunnen schetsen en de eventuele samenhang met de nieuwe aanbevelingen duidelijk te maken. De rekeningencommissie heeft aangegeven er de voorkeur voor te hebben de stand van zaken in het document zelf aan te treffen. Het college zal vanaf de komende Najaarsnota 2016 de stand van zaken in het document opnemen (en dus ook in de Jaarrekening 2016).

2.Voortgang aanbevelingen van de rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2013

Aanbevelingen, door de rekeningencommissie gedaan bij de Jaarrekening 2013, die op 8 juni 2015, bij de bespreking van de Jaarrekening 2014, nog open stonden.

2.1 Voldoe aan de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen

Portefeuillehouder: wethouder Litjens

Aanbesteding openbare verlichting en verkeersregelingsinstallaties

Deze aanbeveling vindt haar oorsprong in de problemen rond de rechtmatigheid van een aanbesteding die werd gedaan door de voormalige Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer.

In verband met het afwijken van de aanbestedingsrichtlijnen heeft de accountant de Jaarrekening 2014 van de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer afgekeurd. Het betreffende traject liep door in 2015, maar de vaststelling dat het hele traject in 2014 onrechtmatig was, heeft voorkomen dat dit traject een grond voor afkeuring van de Jaarrekening 2015 zou kunnen zijn.

Het standpunt van het college blijft dat alle overheden zich aan de aanbestedingswetgeving dienen te houden. Het college conformeert zich aan deze wetgeving en kan en wil derhalve geen bestuurlijk besluit nemen dat onrechtmatigheid creëert.

Deze reactie zoomt eerst in op de wijze waarop een einde is gemaakt aan deze specifieke onrechtmatigheid om vervolgens een beeld te geven van de wijze waarop op gemeentebreed niveau wordt toegezien op de handhaving van de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen.

Na de Europese aanbesteding zijn in juli 2015 alle werkzaamheden voor Beheer en onderhoud openbare verlichting voor twee jaar gegund (met een optie voor twee keer een jaar verlenging) zijn gegaan. Naast de aanbesteding leidt de 'ontvlechting' van een vorige contractpartner (ook Ziut, maar in een andere rol) tot de overgang van taken naar de gemeente Amsterdam. Het gaat daarbij om directievoering en toezicht en het bedienen en onderhouden van de lichtschakelsystemen. Het onderhoud aan verkeersregelinstallaties (verkeerslichten) is door de gemeente zelf geregisseerd totdat het werk Europees is aanbesteed. De contracten voor de verkeersregelinstallaties zijn op 1 september 2015 getekend

Leadbuyership en Europese aanbevelingsregels

Het college ziet er op toe dat de organisatie van gemeente Amsterdam voldoet aan de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen. Het voldoen aan de aanbestedingsrichtlijnen is de verantwoordelijkheid van opdrachtgevers in de stad die daarbij ondersteund worden door de lead buyers en juristen. Het is vanzelfsprekend dat de gemeente zich aan de wet houdt en waar dat niet gebeurt en dit gesignaleerd wordt, direct actie wordt ondernomen.

Lead buyers hebben in 2015 vorderingen gemaakt met het opstellen van inkoopkalenders en krijgen zo meer grip over de in te kopen producten en diensten op een hoger aggregatieniveau dan individuele opdrachtgevers. Ook het inzicht in lopende contracten is verbeterd. Voor met name contracten die al langer geleden decentraal zijn gesloten is het inzicht nog onvoldoende op orde.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

In 2015 is € 1,5 miljard besteed aan inkopen. Van dat inkoopvolume was iets minder dan 1% onrechtmatig (rond de 0,3% van de begroting). Dit ligt binnen de tolerantiegrenzen zoals ACAM die hanteert.

Dit op zich goede resultaat neemt niet weg dat het college inziet dat er nog aandacht en veel werk nodig is, onder andere bij de bestrijding van oude gewoontes en het laten doordringen in de organisatie van de geldende taken- en verantwoordingsverdeling tussen lijnmanagers, budgethouders en leadbuyers.

Concerninkoop en de leadbuyers hebben in 2015, het eerste jaar van leadbuyership, de rechtmatigheid van inkoopuitgaven gecontroleerd. Voor een nog verdere grip op de inkoopstromen is er nog veel aandacht voor de procesborging (AO/IC) en het documenteren en vastlegging van keuzes noodzakelijk. Dit werk, waar reeds mee gestart is, zetten we in de komende periode uiteraard voort.

2.2 Signaleer gedurende het transformatieproces van de drie decentralisaties tijdig mogelijke financiële knelpunten, zodat bijsturing kan plaatsvinden

Portefeuillehouder: wethouder Kock

De betrokken wethouders sturen gezamenlijk op de invoering van de drie decentralisaties in het sociaal domein in een 4-wethouderoverleg. Ook wordt specifiek aandacht besteed aan de financiële risico's van de drie decentralisaties. In dit verband wordt de feitelijke budgettaire ontwikkeling afgezet tegen de financiële prognoses op basis van een voor dit doel ontwikkelde maatschappelijke kostenbatenanalyse. De risico's van de decentralisatie worden gemonitord via de gemeentelijke systematiek van risicomanagement. In de producten van de P&C-cyclus en de rapportages van elke decentralisatie voor het bestuur worden de risico's besproken. Daarnaast gebruiken we voor monitoring het instrument van de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de feitelijke realisatie, zowel op deelterreinen als voor het geheel van de decentralisaties, en er zijn de gebruikelijke momenten in de P&C-cyclus. Om onverwachte negatieve ontwikkelingen op te vangen is het Fonds zorg, werk en jeugdzorg gevormd. Hieruit kunnen tijdelijk middelen worden ingezet onder de voorwaarde dat de structurele ontwikkeling bijgestuurd wordt.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Het aantal financiële knelpunten is naar getal en omvang beperkt gebleven, getuige het feit dat er sedert de instelling maar een beperkt beroep op het Fonds zorg, werk en jeugdzorg is gedaan. Na het vorige

P&C-moment (Najaarsnota 2015) zijn er vooralsnog geen aanvragen voor bijdragen uit het fonds ten behoeve van 2016 geweest. Die kunnen overigens nog steeds komen in 2016. De raad heeft besloten (in het kader van de hernieuwing van het coalitieakkoord) dat de middelen die resteren in de reserve per 31-12-2016 vrijvallen en voor 80% naar zorg en voor 20% naar jeugdzorg gaan.

2.3 Verbeter de kwaliteit van financiële verantwoordingen door tussentijdse afsluitingen van de administratie

Portefeuillehouder: wethouder Kock

Als voorbereiding op het opstellen van de Jaarrekening 2015 is een breed programma gestart om de gemeentelijke administratie een goede basis te geven na de reorganisatie. Daartoe zijn twaalf deelprojecten benoemd die door de medewerkers van de financiële kolom worden uitgevoerd. Een belangrijk deelproject is de zogenaamde Periodeafsluiting. Dat project behelst het elke maand conform een vaste checklist beoordelen van onder andere de actualiteit van de verschillende administraties op een groot aantal controlepunten. Het project Periodeafsluiting meet op die wijze ook de voortgang in de andere deelprojecten en is op die wijze een 'thermometer' voor de voortgang van het totale programma. De eerste afsluiting heeft in augustus 2015 plaatsgevonden. De uitkomsten daarvan dienen als basis voor het verdere proces. Dit deelproject wordt daarmee de voorloper van de periodeafsluiting als vast onderdeel van de gemeentelijke financieel-administratieve processen.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Na augustus 2015 is het proces van maandafsluitingen doorgezet. Via deze maandafsluitingen kon de voortgang worden bijgehouden van de overige projecten in het opschoningstraject in de voorbereiding op de Jaarrekening 2015. In 2016 wordt het traject van de maandafsluitingen op dezelfde wijze voortgezet.

Op basis van de proefafsluitingen die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden (mede ook in het kader van de voorbereiding van de jaarrekening 2015) zal een evaluatie plaatsvinden. Op grond van de evaluatie zal een (definitief) systeem van maandafsluitingen vastgesteld worden. Daarbij wordt onder andere bepaald wat wel en niet onderdeel uitmaakt van de maandafsluitingen en of er wel of niet sprake zal zijn van harde maandafsluitingen.

3. Voortgang aanbevelingen van de rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2014
3. 1 Adviezen van de rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2014

Bij de Jaarrekening 2014 heeft de rekeningencommissie onderstaande adviezen uitgebracht aan de raad.

I.De rekeningencommissie oordeelt dat de benodigde omvang van de onderhoudsvoorziening Stopera met spoed moet worden uitgezocht en adviseert de raad het college op te roepen deze onderbouwing op te stellen en bij de najaarsnota de eventuele consequenties hiervan aan de raad te presenteren.

Portefeuillehouder: wethouder Litjens

De voorziening groot onderhoud is bestemd voor groot onderhoud aan de Stopera (het stadhuis, het Muziektheater en de parkeergarages) en de ambtswoning. Op 3 september 2015 stond de eerste kwartaalrapportage groot onderhoud en optimalisatie stadhuis ter kennisneming op de agenda voor de commissie Financiën. De planning is dat de tweede kwartaalrapportage op 28 oktober in de commissie Financiën behandeld wordt. Bij deze rapportage zal een uitwerking van de voorziening voor het onderhoud van de Stopera gevoegd worden.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Bij de behandeling van de kwartaalrapportage groot onderhoud en optimalisatie stadhuis Q1 in de commissie Financiën is door wethouder Litjens toegezegd de Notitie Voorziening groot onderhoud Stadhuis separaat ter kennisname aan te leveren.

In deze notitie Groot onderhoud voorziening Stadhuis is ingegaan op een tweetal opmerkingen van ACAM uit het Generaal Verslag Jaarrekening 2014 en op het verzoek van de rekeningcommissie om nadere onderbouwing voor de voorziening groot onderhoud en de afschrijving installaties. De notitie is in de commissie FIN van 29 oktober 2015 behandeld. De financiële consequenties zijn verwerkt in de Najaarsnota 2015.

In 2015 is verder een meerjaren onderhoudsplan opgesteld voor de Stopera en de ambtwoning en is op basis daarvan een dotatie aan de voorziening gedaan. De vertaling naar 2016 en verder wordt als voorstel in de Voorjaarsnota 2016 opgenomen.

II.De rekeningencommissie adviseert de gemeenteraad om onderstaande aanbevelingen over te nemen in een raadsuitspraak en het college voortaan opdracht te geven zowel bij de najaarsnota als bij de jaarrekening over de voortgang van de aanbevelingen te rapporteren. De rekeningen-commissie wil deze rapportagemomenten als vaste terugkoppelmomenten introduceren voor de stand van zaken over voortgang en follow-up van aanbevelingen en toezeggingen.

Portefeuillehouder: wethouder Kock

Stand van zaken bij de Najaarsnota 2015

Voortaan wordt tweemaal per jaar gerapporteerd over de voortgang van de aanbevelingen van de rekeningencommissie, bij de najaarsnota en bij de jaarrekening.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Hierboven zijn we al ingegaan op onze overwegingen de rapportage over de voortgang van de aanbevelingen van de rekeningcommissie bij de Jaarrekening 2014 op te nemen in de raadsvoordracht van de reactie van het college op het Verslag van de rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2015 van de gemeente Amsterdam.

3.2 Voortgang van de aanbevelingen rekeningencommissie bij de Jaarrekening 2014

De rekeningencommissie heeft bij de Jaarrekening 2014 acht punten geformuleerd ter verbetering van de jaarrekening en het financiële beheer. Het college heeft eerder gerapporteerd over de stand van zaken op moment van schrijven van de Najaarsnota 2015.

3.2.1 Zorg voor prioritering in het oplossen van de knelpunten in de financiële budgetsturing en processen

Portefeuillehouder: wethouder Kock

De prioritering is reeds aan het begin van het jaar gegeven door het projectmatig uitvoeren van de ontvlechting van budgetten. De budgetten zijn in 2015 via kleine stappen steeds verder verfijnd. Tussentijdse resultaten zijn telkens teruggelegd bij de rve's en stadsdeelorganisaties. De feedback die dat opleverde, waaronder knelpunten, is steeds met prioriteit opgepakt in de volgende fase. Bij het oplossen van knelpunten in de financiële budgetsturing zijn twee punten van belang:

1. Ordentelijk vastleggen van budgetten: bestanden opschonen en de budgetten juist alloceren. Een verdere stap voor 2015 wordt gezet bij de laatste begrotingswijziging in december 2015.
2. Inrichting van het Amsterdams Financieel Systeem (AFS) en het Amsterdams Management Informatiesysteem (AMI) biedt informatie die managers in staat stelt op resultaat te sturen.

In de najaarsnota en tijdens de begrotingswijziging aan het einde van dit jaar wordt gewerkt naar een afronding van het proces, met als doel om in 2016 de budgetten aan het begin van het jaar duidelijk te hebben en deze ook in AFS vastgelegd te hebben, zodat ten eerste de budgetten goed staan, ten tweede de uitputting kan worden gevolgd en ten derde hierdoor sturing mogelijk is.

Dit laat onverlet dat niet alle knelpunten kunnen worden weggenomen met technisch-administratieve oplossingen. Zo komt een deel van de knelpunten voort uit het nog niet gewend zijn aan de scheiding van primaire en ondersteunende budgetten. Rve-managers en stadsdeelsecretarissen in de primaire processen gaan niet meer over de bedrijfsvoering en moeten voor het realiseren van hun doelen zich als opdrachtgever opstellen naar de bedrijfsvoering toe. Daarnaast is de doorontwikkeling van de financiële administratie (DFA) van cruciaal belang om rust te creëren in de cijfers. Ook de aansluiting tussen de bestuurlijke besluitvorming en AFS is onderdeel van DFA.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

De budgetten voor 2016 afgeleid van de door de raad vastgestelde begroting zijn aan het begin van 2016 ingevoerd in het financieel systeem AFS. In april is een proces geïmplementeerd dat enerzijds waarborgt dat noodzakelijke of gewenste budgetwijzigingen worden verzameld en anderzijds borgt dat de in AFS opgenomen begroting niet wordt gewijzigd als de goedkeuringsprocedure – en waar nodig de vaststellingsprocedure – door het bestuur niet is doorlopen. Procesbeschrijving Begrotingsverwerking

nadert haar voltooiing. Het proces Begrotingsverwerking is de beschrijving van de stappen in de financiële kolom die doorlopen moeten worden om te komen tot een (nieuwe) vastgestelde (meerjaren)begroting en ligt dus in het verlengde van het proces Budgetwijziging. Het beoogde resultaat van dit proces is dat na de benodigde (bestuurlijke) besluitvorming over (meerjarige) budget- en begrotingswijzigingen juiste, tijdige en volledige verwerking in AFS gerealiseerd wordt. Vanaf 2016 wordt de bestuurlijk vastgestelde begroting zodra die wordt gewijzigd in AFS aangepast.

Het eerst volgende moment is de voorjaarsnota. De daaruit volgende wijzigingen zullen verwerkt worden na vaststelling door de raad. AFS weerspiegelt daarmee gedurende 2016 al de actuele begroting. In het verlengde daarvan zal deze beschikbaar zijn in AMI. Voor AMI loopt daarnaast in het kader van DFA een traject ter verbetering van de financiële stuurinformatie in aansluiting op de veranderingen die met DFA worden doorgevoerd. Ook in brede zin wordt in de verbetering van AMI geïnvesteerd.

Verdere belangrijke elementen uit DFA zijn de inrichting van één administratie – waar nu nog sprake is van 44 verschillende administraties – en het opstellen van een accounting manual voor de gehele organisatie.

Per 1 januari 2017 ligt er een accounting manual voor dat de voor de hele organisatie (1 Amsterdam) geldende regelgeving bevat.

3.2.2 Versterk de inhoudelijke kwaliteit van de jaarrekening

Portefeuillehouder: wethouder Kock

Op 30 september 2015 heeft de raad ingestemd met het project Aansluiting bestuurlijke cyclus op de financiële administratie, als onderdeel van het programma Doorontwikkeling Financiële Administratie. Hierbij ligt de focus op de vastlegging van de financiële gegevens. Als uitkomst van dit project zal het vanaf 1 januari 2017 mogelijk zijn bestuurlijke besluitvorming te koppelen aan het proces Budgetwijziging (mogelijk leidend tot begrotingswijzigingen). Daarnaast wordt om de P&C producten overzichtelijker en begrijpelijker te maken en de inhoudelijke kwaliteit van de toelichtingen te vergroten, onderzocht met welk – aan te schaffen of te ontwikkelen –instrument de toelevering van de teksten en andere gegevens gestandaardiseerd kan worden, zodat centraal kan worden toegezien op begrijpelijkheid en overzichtelijkheid. Hiertoe is een aanbestedingstraject ingezet van een IT-ondersteuning voor een efficiënte inrichting en standaardisering van de Planning & Control-cyclus.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Half juli 2016 is duidelijk welke leverancier deze IT-ondersteuning zal gaan leveren. Het doel is om de producten van de P&C cyclus 2017, dat wil zeggen de Voorjaarsnota 2017, de Begroting 2018, de Najaarsnota 2017 en de Jaarrekening 2017 op te stellen met behulp van deze IT-ondersteuning. Het resterende jaar 2016 wordt gebruikt om de applicatie in te richten. Eind 2016 is het proces Budgetwijzigingen geïntegreerd in de IT-ondersteuning, zodat in 2017 de budgetwijzigingen en vastlegging van de financiële gegevens direct van start kan gaan.

Het college is zich er terdege ervan bewust dat een IT-applicatie alleen niet voldoende is voor de verbetering van overzichtelijkheid, de begrijpelijkheid en de inhoudelijke kwaliteit van de jaarrekening. Hiervoor wordt een inspanning van de gehele gemeentelijk organisatie gevraagd.

3.2.3 Versterk en borg de invulling van de controlrol, zowel ten aanzien van het financiële als ook ten aanzien van het juridische en fiscale domein

Portefeuillehouder: wethouder Kock

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

In de collegevergadering van 6 oktober 2015 is de tweede voortgangsrapportage Implementatieplan versterkt control geaccordeerd. De rapportage is op 19 november 2015 in de commissie Financiën besproken.

De derde voortgangsrapportage ligt naar verwachting ter bespreking in de commissie Financiën van 16 juni 2016.

Versterking van de concern brede control wordt gerealiseerd langs vijf pijlers:

Werkend drie-lijnsmodel voor interne sturing en beheersing

Actuele, volledige en juiste voortgangsinformatie

Integrale gemeente brede planning & control

Geaccepteerd financieel besturingsmodel

Mensen die het doen en die het kunnen

In de voortgangsrapportage wordt verslag gedaan van alle activiteiten die momenteel worden uitgevoerd om tot versterking van de control te komen. De komende periode zal het Uitvoeringsplan Versterkt Control worden aangescherpt met concrete doelstellingen en actiepunten voor 2016 en 2017, inclusief bijbehorende planning. Daarbij zal ook de verbinding worden gemaakt met de aanbevelingen van de enquêtecommissie.

De afgelopen periode zijn onder andere de volgende resultaten behaald:

Er heeft besluitvorming plaats gevonden over de directe aansturing van business-, cluster- en stadsdeelcontrollers door de concerncontroller

Er zijn stappen gezet in de verdere samenhang tussen AO/IC activiteiten

Er is een anti-fraude offensief gestart

Fiscale control

Afgelopen jaar is de raad verschillende malen – vertrouwelijk, per brief van 5 maart 2015, en in de commissies, op 13 mei en 24 september – geïnformeerd over de voortgang van de belastingcontroles en de maatregelen die zijn genomen om fouten te herstellen dan wel te voorkomen. De verbetering van de fiscale beheersing vergt continue en gerichte aandacht, in het primaire proces en vanuit de controlfunctie. Daarin zijn en worden stappen gezet.

Fiscale strategie

Begin september heeft het college de fiscale strategie vastgesteld. Voorheen was niet formeel vastgelegd wat de fiscale doelstellingen van de gemeente waren. De strategie legt vast wat de fiscale doelstellingen van de gemeente zijn en hoe deze in de praktijk worden gebracht en vormt daarmee het kader voor fiscale control. Op 24 september jl. heeft de commissie Financiën kennis genomen van de strategie.

Controles

Met ingang van juli 2015 is de gemeente gestart met de eigen steekproefsgewijze controles. De opzet en de uitvoering van de steekproeven is besproken met de Rijksbelastingdienst. Steekproefsgewijze controles zijn een belangrijk middel om aan te tonen dat de gemeente de fiscale wet- en regelgeving naleeft.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Door de (afgeronde) belastingcontroles, de gestarte steekproeven en de verbeterde informatieverstrekking vanuit de financiële administratie is een duidelijker beeld ontstaan van de fiscale risico's. De versterkte fiscale beheersing leidt daarnaast tot een vermindering van de fiscale risico's. De risicoparagraaf is dienovereenkomstig geactualiseerd.

Herinrichting van de juridische control organisatie

Een onderdeel van de hervorming van de juridische kolom (vanuit Slagvaardige Overheid) is de inrichting van de juridische control-organisatie volgens het drielijns model voor interne sturing en beheersing. De daardoor veranderende verhouding tussen lijn en juridische kolom maken een adequate juridische control-organisatie nog belangrijker. Bijvoorbeeld voor het leereffect uit bezwaar en beroep voor de lijn, maar ook voor het tijdig signaleren van juridische risico's in de lijn. Dit maakt herinrichting van de juridische control-organisatie, conform het drielijns model voor interne sturing en beheersing, noodzakelijk.

De gemeente hanteert het drielijnsmodel voor interne sturing en beheersing. Juridische control is nog niet volledig conform dit model vormgegeven. De eerste lijn betreft het lijnmanagement, dat verantwoordelijk is voor het realiseren van de gestelde doelen en het beheersen van de risico's.

De tweede lijn wordt gevormd door de juridische vakdirecteur en de control-organisatie. Zij ondersteunen de eerste lijn bij realisatie van doelen, onder andere via kaderstelling, regisseren, initiëren inzake juridische risico's en kwaliteit en via juridisch kennismanagement. Voorts ook via de finale adviesrol bij bestuurlijke besluitvorming vanuit de rve's. De derde lijn is de interne auditfunctie die controleert of het samenspel tussen de eerste en tweede lijn goed en met de juiste kwaliteit functioneert.

Op dit moment is de afbakening tussen de eerste en tweede lijn niet geheel helder, omdat juridische control deels door de eerste lijn wordt uitgevoerd.

Herinrichting van de juridische control-organisatie en juridische control-taken heeft mogelijk effect op de taken en rol van de strategische juridische adviseurs bij de clusters en op de taken en de gevraagde competenties van de juridische controllers bij het Juridisch Bureau.

Voor de besluitvorming in B&W geldt voor zowel het juridische advies als het advies van concern-control dat dit verplicht is voor dat een stuk kan worden geagendeerd in B&W. In het systeem Andreas is dit sinds eind 2015 dan ook randvoorwaardelijk opgenomen.

3.2.4 Zet voor de inkoopfunctie in op verbetering van het contractmanagement en borg dat gebruik wordt gemaakt van de lead buyers en van de juiste juridische expertise

Portefeuillehouders: burgemeester Van der Laan en wethouder Litjens

Contractmanagement

De lead buyer organisaties zijn sinds begin dit jaar volledig in bedrijf. Met rve's die zelf een deel van de inkoop uitvoeren zijn goede afspraken gemaakt in de rolverdeling tussen lead buyers en opdracht gevende rve's. Contracten worden geregistreerd in een centraal overeenkomstenregister en/of decentraal bij lead buyers en opdrachtgevers. De lead buyers hebben inmiddels een deel van de contracten in beheer en beschikken over een systeem voor contractbeheer. Bij facilitaire contracten en bij een groot deel van de projecten is sprake van actief contractmanagement. Het inhoud geven aan contractmanagement en het initiëren van een uniforme werkwijze wordt versneld. De adviesraad Inkoop gaat onderzoeken of de stap naar een gemeentebreed contractmanagementsysteem gemaakt kan worden.

Juridische expertise

Voor wat betreft de inhuur van juridisch advies is het college akkoord gegaan met een voorstel van de directie Juridische Zaken waarin er voor verschillende rechtsgebieden generieke en specialistische kantoren aan de gemeente verbonden worden. De Directie Juridische Zaken (DJZ) heeft hierbij een loketfunctie (het inhuurloket is per 1 juni 2015 gestart). Uitvragen aan externe bureaus moeten eerst aan haar worden voorgelegd. DJZ en de lead buyer Externe Inhuur zijn gezamenlijk het traject van het contracteren van deze kantoren gestart.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

De reactie zoals hierboven weergegeven is nog actueel.

3.2.5 Onderzoek of en hoeveel aanvullende dekking nodig is voor ICT en vastgoed

Portefeuillehouders: wethouder Choho en wethouder Litjens

ICT

De afgelopen maanden is onder leiding van de CIO een zerobased begroting (ZBB) opgesteld voor de kosten van de bedrijfsapplicaties die in beheer zijn bij de vijf IV units binnen de Gemeente Amsterdam. Deze begrotingen zijn bekrachtigd door het GMT. Momenteel wordt onder leiding van de stedelijk directeuren de beschikbare dekking hiervoor binnen de gemeentelijke begroting in kaart gebracht. Het begrotingsbesluit van 16 december 2015 zal ook een voorstel bevatten over hoe met de Zero Based Begroting van de applicaties en de daarvoor beschikbare dekking moet worden omgegaan.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

De uitgaven voor ICT en IV zijn zero-based opgesteld. Hierover is de raad geïnformeerd bij de

Najaarsnota 2015. Voor ICT is het zero-base niveau gebaseerd op de uitkomsten van een benchmark die door KPMG is uitgevoerd. Voor ICT en IV geldt dat het zero-base niveau als uitgangspunt is genomen

voor de going concern ondersteuning. De zero-based begrotingen van ICT en IV maken daarom deel uit van de apparaats- en bedrijfsvoeringsbudgetten die in het afgelopen jaar zijn ontvlochten en herschikt. Het proces hiervoor is recentelijk afgerond en op 30 maart 2016 aan de raad voorgelegd.

Vastgoed

Ten aanzien van Vastgoed geldt dat de overdracht van de budgetten naar de rve Vastgoed en het onderzoek naar de toereikendheid ervan in volle gang is. In de begrotingsmutatie die op 16 december 2015 ter besluitvorming wordt aangeboden vinden al aanvullende budgetoverdrachten plaats. Bij de Voorjaarsnota 2016 zal nader ingegaan worden op de budgetten.

3.2.6 Maak afspraken met de Stadsregio over de financiering van ‘opdruk’

Portefeuillehouder: wethouder Litjens

Rondom de infrastructuurprojecten die de gemeente in opdracht van de Vervoerregio, voorheen Stadsregio, uitvoert bestaat discussie over de meerkosten. Bij diverse projecten is sprake van ‘opdruk’, dit wil zeggen dat de (steeds bijgestelde) prognoses einde werk hoger zijn dan de afgesproken budgetten. Deze opdruk kent verschillende oorzaken. Het blijkt onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de dekking van deze opdruk: de Vervoerregio als opdrachtgever of de gemeente Amsterdam als de projectbeheerder. De rekeningencommissie vindt het zeer ongewenst dat onduidelijkheid over de financiering van deze hogere kosten bestaat, gezien de mogelijke consequenties voor de gemeentelijke begroting. De rekeningencommissie heeft de raad geadviseerd het college op te roepen nadere afspraken te maken met de Vervoerregio over de ‘opdruk’ problematiek en hierover de raad bij de Najaarsnota 2015 te informeren.

Stand van zaken bij de Najaarsnota 2015

De gemeente en de Vervoerregio Amsterdam zijn in gesprek over een aantal met elkaar samenhangende langlopende vraagstukken rond de financiering van enkele projecten. De gemeente heeft een oplossingsvoorstel, goedgekeurd door de wethouder Financiën en wethouder Verkeer & Vervoer, voorgelegd aan de vervoerregio Amsterdam. De oorspronkelijke verwachting hiermee ambtelijk medio september tot een oplossing te geraken is niet uitgekomen; dit kost meer tijd. Streven van de gemeente is uiterlijk begin november een bestuurlijk overleg te hebben met de Vervoerregio, met als inzet een akkoord met de Vervoerregio Amsterdam. Het college zal de gemeenteraad op de hoogte stellen van de voortgang en de resultaten.

Reactie college bij de Jaarrekening 2015

De rve Metro en Tram (MET) verricht veel werkzaamheden in opdracht en voor rekening en risico van de Stadsregio Amsterdam (SRA). Bij een aantal projecten die in dit kader zijn of nog worden uitgevoerd is sprake van langlopende financiële geschillen tussen MET en SRA. Naar huidig inzicht gaat het in totaal om een bedrag van circa € 50 miljoen waarvoor het nog niet is gelukt tot een oplossing te komen. De gesprekken tussen SRA en de gemeente Amsterdam zijn op een constructieve wijze verlopen en beide partijen constateren dat er voldoende aanknopingspunten zijn aan de hand waarvan de negatieve projectsaldi fors teruggedrongen kunnen worden. Naast het indexeren van de dekking naar actueel prijspeil, zijn beide partijen bereid een aanvullende bijdrage beschikbaar te stellen. Beide partijen zien in dat omdat drie van de vijf betrokken projecten nog in uitvoering zijn, de saldi nog aan verandering onderhevig zullen zijn.

De gemeente Amsterdam heeft een oplossingsvoorstel van de wethouder Financiën en wethouder Verkeer en vervoer voorgelegd aan de SRA. De gemeente hoopt in het tweede kwartaal 2016 met de SRA tot een akkoord te komen.

3.2.7 Stimuleer het ‘concerngevoel’ en ontwikkel mechanismes voor interne

afstemming

Portefeuillehouder: wethouder Litjens

Bij de Jaarrekening 2014 adviseerde de rekeningencommissie de onduidelijkheden in de organisatie over verantwoordelijkheden en budgetverdeling weg te nemen. Ze voegde daar de aanbeveling aan toe het concerngevoel en de cultuurverandering geregeld te monitoren, zodat het mogelijk is op dat vlak maatregelen te nemen. De commissie wees op het belang van voorbeeldgedrag, van stimulering van gewenst gedrag en van het bespreekbaar maken van ongewenst gedrag.

Stand van zaken bij de Najaarsnota 2015

In juni gaf het college aan de commissie na het zomerreces te zullen informeren hoe de gevraagde monitoring vorm gegeven zou kunnen worden. Daarbij wees het college op een aantal handvatten die beschikbaar waren, zoals het Bestuurlijk Kompas, de vijf werkzame principes en de Leiderschapsconferenties. Het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen in hoeverre deze maatregelen effect sorteren. Voor een eerste indicatie van de houding van de (gereorganiseerde) organisatie en de mate waarin de cultuurverandering zich daadwerkelijk voltrekt, worden op dit moment de resultaten van het onlangs gehouden Medewerkers Waarderingsonderzoek (WMO) geanalyseerd. Op die analyse en op de wijze waarop vorm gegeven zal worden aan de monitoring van de cultuurverandering zal op het volgende rapportagemoment (de Jaarrekening 2015) teruggekomen worden.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

Verwacht mag worden dat naarmate de reorganisatie meer verankerd raakt er steeds minder onduidelijkheid over verantwoordelijkheden zal zijn, zoals ook verwacht mag worden dat na de doorontwikkeling van de rve Financiën en de centrale control-functie van DMC onduidelijkheden over de verdeling van budgetten in principe tot het verleden zullen behoren.

Het veranderen van de bestaande cultuur en werkwijze vraagt om continue aandacht van het management. Het management wordt hierbij specifiek ondersteund via het leiderschapsprogramma van de Amsterdamse School, op operationeel , tactisch en strategisch niveau, vanuit de vijf werkzame principes:

1. Het werken aan de opgave voor Amsterdam en de Amsterdammers staat centraal.
2. Wij werken vanuit de kracht van alle Amsterdamse ambtenaren en vertrouwen op elkaars vakmanschap.
3. Wij geven en nemen verantwoordelijkheid voor resultaten.
4. Bespreken, afspreken, aanspreken.
5. Wij leren en verbeteren dagelijks.

Doordat het gewenste gedrag van de medewerkers concreet is beschreven in deze vijf werkzame principes, is het voor medewerkers en managers mogelijk om elkaar hierop aan te spreken en de bestaande cultuur en werkwijze hiermee te veranderen. De effecten van deze aanpak volgen we via de uitkomsten van het periodieke Medewerkers Waarderingsonderzoek (MWO). Het MWO 2016 wordt in mei 2016 uitgevoerd.

3.2.8 Zorg voor strategisch personeelsbeleid want dit is noodzakelijk om de flexibele

organisatie invulling te kunnen geven

Portefeuillehouder: wethouder Litjens

De rekeningencommissie deed de raad bij de Jaarrekening 2014 de aanbeveling het college op te roepen het strategisch personeelsbeleid verder in te richten. De commissie stelde dat met behulp daarvan 'mismatches' in de formatie/bezetting tijdig gesignaleerd kunnen worden en het (latent) aanwezige talent binnen de organisatie zichtbaar worden gemaakt, al dan niet door middel van interne opleidingen.

Bij de Jaarrekening 2014 stelde het college in zijn reactie op de aanbeveling dat het door de bundeling van de vakkennis binnen de rve's mogelijk is om de kwantiteit minder kwetsbaar te maken en dat het makkelijker is om aan vakmanschap te werken. Daarnaast meldde het college dat er een uniforme werkwijze ontwikkeld is voor strategische personeelsplanning, die vraaggericht toegepast wordt binnen de gemeentelijke organisatie. Hiermee kunnen mismatches in formatie en bezetting gesignaleerd worden, maar ook het aanwezige talent.

Stand van zaken bij de Najaarsnota 2015

Voor wat betreft de personeelsvraagstukken hebben wij ons in de kwartalen na de reorganisatie naar één Amsterdam in de eerste plaats gericht op het op orde krijgen van de basis, zowel in de dienstverlening naar het lijnmanagement als in het vormgeven van gecentraliseerde organisatie van de personeelsfunctie. Hoewel de resterende werkzaamheden in het kader van de basis op orde veel aandacht blijven vragen, kwam, in lijn met de aanbeveling van de rekeningcommissie, in het derde kwartaal meer focus op strategische vraagstukken, vooral vanuit het perspectief van de externe ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van slimme digitale omgevingen en Big Data worden in kaart gebracht en op de agenda gezet door de Chief Technology Officer. Dit past in het kader van het Bestuurlijk Kompas, dat zich richt naar de belangen van burgers en bedrijven, van buiten naar binnen,

en dat Amsterdam bovendien definieert als flexibel en slagvaardig en als een lerende organisatie. Ook na de transitie naar de nieuwe organisatie blijft de gemeente Amsterdam streven naar goed en aantrekkelijk werkgeverschap. In deze maanden wordt besloten over een strategische agenda die moet leiden naar methodische innovatie van de elementen van het werkgeverschap. Het resultaat daarvan zal in januari 2016, tegelijk met de analyse van het medewerkers waarderingsonderzoek aangeboden worden aan de gemeenteraad.

REACTIE COLLEGE BIJ DE JAARREKENING 2015

De bij de Najaarsnota 2015 opgegeven planning is met betrekking tot de strategische agenda niet gehaald. In een brief van 29 maart 2016 is de raad geïnformeerd over de resultaten van de acties die worden ondernomen naar aanleiding van de uitkomsten van het medewerkers waarderingsonderzoek 2015.

Strategische uitvoeringsagenda HR

Alle acties op het gebied van P&O voor het komende jaar zijn vastgesteld in een zogeheten

Strategische Uitvoeringsagenda HR. Hierin staan naast de basis op orde elementen die de aandacht vragen, ook de elementen van P&O die moeten leiden naar methodische innovatie van goed een aantrekkelijk werkgeverschap. Aandacht voor de mens is daarin een vereiste. Als eigentijdse werkgever wordt medewerkers de ruimte geboden om zelf mee te denken en ideeën en initiatieven aan te dragen om het werk beter te kunnen doen.

Strategische Personeelsplanning

Met het oog op een veranderende stad en organisatie, wil de gemeente Amsterdam slagvaardig en flexibel inspelen op wat de stad van de organisatie vraagt. Onderdeel van de strategische agenda is Strategische Personeelsplanning (SPP) dat als instrument vraaggericht wordt ingezet in de organisatie. Met SPP brengt de gemeente in kaart welke kennis en competenties er nodig zijn om de opgaven van een afdeling te kunnen realiseren en dat te spiegelen aan het huidige personeelsbestand. Op basis hiervan wordt bepaald welke acties en maatregelen er nodig zijn om te bereiken dat de juiste medewerker, op het juiste moment, op de juiste plek zit.

Een ander belangrijk onderdeel van dit strategische personeelsbeleid is het richten op de competenties die zich al binnen de organisatie bevinden; er moet een overzicht komen van kennis en talent van alle medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie. Om dit voor elkaar te krijgen is in 2015 een begin gemaakt met een gemeentebrede ‘schouw’. Deze geeft inzicht in de ambities, talenten en kwaliteiten van medewerkers en managers. Hiermee kan gericht aandacht gegeven worden aan interne werving, opleiding en mobiliteit, zodat de juiste medewerker op het juiste moment op de juiste plek werkt.

Externe ontwikkelingen

Portefeuillehouder: wethouder Ollongren

Op 15 februari 2016 is het DataLab geopend, onder andere om de mogelijkheden die het gebruik van Data biedt beter onder de aandacht te kunnen brengen. DataLab is een samenwerking van de rve Onderzoek, Informatie en Statistiek, de rve Basisinformatie, de IV eenheden en het CTO Office. In het DataLab worden deskundigen op het gebied van Data samengebracht op een werkplek en in een programma waarin collega’s onderling en met professionals van andere organisaties kennis delen. In 2016 zal dit programma verder worden uitgebreid. Het CTO Office bereidt in samenwerking met de Amsterdamse School een programma informatiegericht werken voor.